Cal
MH
88N13
c.1

Cal
MH
88 N13
c.1

DISCUSSION PAPER

NATIONAL HOUSING ACT MORTGAGE LOAN INSURANCE POLICY IN SPECIAL RISK COMMUNITIES

CANADA MORTGAGE AND HOUSING CORPORATION

JANUARY 13, 1988

NATIONAL HOUSING ACT MORTGAGE LOAN INSURANCE POLICY IN SPECIAL RISK COMMUNITIES

ISSUE

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) is working toward increasing borrower access to mortgage financing insured under the National Housing Act (NHA) in communities where their economic characteristics suggest a potential of unacceptable mortgage defaults and claim losses to the Mortgage Insurance Fund (MIF). Through adding provincial/territorial governments and companies providing major employment into the risk sharing equation, the MIF can accept risks larger than its own financial limits otherwise would support, and NHA insurance can ensure that borrowers living in special risk communities obtain the same housing finance terms as others living elsewhere.

BACKGROUND

In May of 1986, CMHC initiated a consultative review of public mortgage loan insurance on behalf of the federal government. Many points of consensus emerged in the consultations. Above all, consultation participants endorsed the continuation of public mortgage loan insurance as the means to achieve throughout Canada federal housing goals of supporting access to home ownership and facilitating rental production.

On March 24, 1987, the federal government announced new policy directions and new initiatives in NHA insurance. Ensuring that borrowers in all parts of Canada have equal access to mortgage financing was reaffirmed as the prime public policy objective of public mortgage loan insurance. To accomplish that objective without violating the constraint of a self-sufficient MIF, the recently announced program changes incorporated three important elements.

The first element involves the generation of surpluses on low-risk and low-cost business to cross-subsidize higher-risk and higher-cost loans. This is being pursued through the introduction of new insurance products and the removal of existing competitive impediments in order to increase the attractiveness of NHA insurance to low-risk and low-cost borrowers.

The second element consists of the implementation of improvements to the default management and insurance claims settlement procedures to prevent default in some situations and to reduce claim losses in others.

The third and final element is the undertaking of particular measures to contain excess risk exposure to the MIF in situations where the risks involved are indeterminable or insupportable by marketable premium levels. The three measures are:

- o subsidized rental premiums will discontinue and insurance on rental loans will be provided strictly on the basis of economic merits of the project and lending risks;

- o mortgages initiated under any new programs funded by federal subsidies and which present expectations of excess risks will be insured under the NHA provided that the government agrees to collateral guarantees; and

- o borrowers living in special risk communities will have increased access to NHA-insured financing where provincial/territorial governments and companies providing major employment agree to share any excess risk with the MIF.

The rationale for containing excess risk exposure to the Fund is the recognition that, while cross-subsidization is the basis for achieving both public policy objectives and a self-sufficient MIF, the surpluses on low-risk and low-cost business are not large enough to allow NHA insurance to continue to engage in activities which, based on past experience, are expected to produce indeterminable losses. Because of the imposition of very specific limitations to the principle of cross-subsidization, there is a need for compensatory measures to ensure that the objective of equal borrower access to mortgage financing is met everywhere in Canada.

With respect to insuring mortgages in special risk communities, the majority of participants in last year's consultations were of the view that provincial/territorial governments and major employers operating in special risk communities should share any excess lending risks because they have an interest in fostering economic and community development and they are beneficiaries of this development. This view asserts that it is not the purpose of public mortgage loan insurance to provide implicit financial subsidies to a company or a province/territory. Where such subsidies are deemed to be appropriate, they should be provided explicitly by the federal and provincial/territorial departments and agencies with such mandate and not the MIF.

PAST LENDING POLICY

Lending risks vary across geographical areas. At one end of the risk spectrum, there is a small number of communities which carry a potential of unacceptable mortgage defaults and claim losses to the MIF. The source of this risk is the lack of a diversified

economic base and the attendant vulnerability to adverse national and international factors and particularly to events which result in closure or decline of the main economic base creating the employment. One such event is depletion of the resource being extracted, e.g. the closure of copper and zinc mines at Buchans, Newfoundland. Another event is weak international markets, e.g. the closure of iron mines at Schefferville, Quebec because of reduced world market demand for steel. Still another is competition from other producers, e.g. the closure of a uranium mine at Uranium City, Saskatchewan because of the discovery of new rich uranium deposits, suitable for surface mining, in another area of northern Saskatchewan.

During the past 30 years, there have been six different lending policies for special risk communities. They were being applied to newly-created and expanding existing communities where their economic base is mining, forestry or resources characterized by extremely volatile demand and price levels. The following describes the evolution of these policies:

1954 - 1957: CMHC made direct loans up to 80 per cent of the property value to resource companies for employee housing.

1958 - 1962: Resource companies were required to obtain private sector capital for employee housing.

1963 - 1978: In January 1963, CMHC introduced the requirement of company guarantees for employee housing in resource towns. The guarantees made the companies responsible for either the total loss on a home for a period of 10 years, or for a maximum loss of $10,000 per unit for a period of 20 years (see Appendix 1 for details). The guarantees for rental loans were similar.

1978 - 1979: In April 1978, the definition of a resource town was changed so that company guarantees would be required in situations where resource communities were growing at a rate of 20 per cent or more per year. This policy also required resource companies to provide guarantees that they would buy back any foreclosed properties.

1979 - 1983: In July 1979, the definition was changed again to also include resource towns with zero or declining population growth (see Appendix 2 for details).

1983 On: In 1983, the resource town policy was suspended because it failed to adequately contain the risks in some resource towns. As an interim measure, CMHC assesses the risk on a case-by-case basis.

The bulk of company guarantees were secured between 1963 and 1978. This reflects the high rates of resource development during the 1960s and 1970s. The total number of housing units covered under these agreements amounted to some 6,000 units. Most of the company guarantees were for resource towns located in British Columbia and Alberta and most have now expired. Since 1978, only a few agreements have been signed, covering loans insured in Logan Lake, British Columbia with Lornex Mining; Tumbler Ridge, British Columbia with Quintette Mines; Elliot Lake, Ontario with Denison Mines; Manitouwadge, Ontario with Ontario Paper Company; and Faro, Yuko with Cyprus Anvil Company.

The underwriting process and criteria, which often involved company guarantees, have given the MIF reasonable protection for a majority of CMHC designated resource communities. Available evidence indicates that the default and claim loss levels recorded by the MIF would have been considerably higher had company guarantees not been secured. However, the same evidence also indicates that there have been several communities whose default and claim loss experience remained extremely adverse in spite of the comfort of company guarantees. The notable examples are Thompson ($12.1 million in cumulative claim losses against $1.1 million in premiums and 276 "mothballed" units) and Labrador City ($14.3 million in cumulative claim losses against $0.5 million in premiums and 88 "mothballed" units). Reasons for these large losses include:

- company guarantees obtained by the MIF normally cover only housing occupied by company employees, and as a result, the MIF is fully exposed to the risks of loans made to borrowers not employed by the company providing the guarantees;

- company guarantees were secured for loans made during the initial creation of a new community or during the expansion phase of an existing community because as a general rule, loans made in later years need not be guaranteed by the company;

- the mismatch between the period under the guarantee (usually 10 years) and the life of the mortgage (usually 25 years) has had the effect of exposing the MIF to even higher risks after the guarantee had lapse and therefore before town closure or massive economic downturn; and

- to the extent that it would result in a cost advantage, some companies would make monthly payments on behalf of their employees whose mortgages were in arrears so as to prevent foreclosures until expiry of the guarantees.

There have also been examples of special risk communities where failure to obtain company guarantees resulted in unacceptable mortgage claim losses to the MIF. One example is Port Cartier ($15.2 million in cumulative claim losses against $0.5 million in premiums and 846 "mothballed" units) and Sept-Iles ($10.8 million in cumulative claim losses against $1.1 million in premiums and 295 "mothballed" units). Finally, there have been occasions, including Schefferville and Uranium City, of potentially large insurance losses in special risk communities had NHA insurance been active as a result of company guarantees being successfully secured.

PROPOSED LENDING POLICY

It is proposed to introduce a new NHA mortgage loan insurance policy in special risk communities which would involve the MIF, provincial/territorial governments and companies providing the major employment in the risk sharing equation. A special risk community is a newly-created community, or an existing community going through major expansion, or a community whose major employers seek NHA insurance to facilitate significant divesting of their housing stock. However, not all communities under these three situations cause the same potential problems to the MIF. The proposed special risk lending policy is to apply if some of the following economic characteristics also prevail in a special risk community:

- a relatively small population size to account for the lack of economies of scale achieved in larger urban centres and the resultant specialization of the economic base;

- a small number of establishments within industry groups and a small number of different industry groups as an indicator of lack of economic diversity;

- little, if any, community infrastructure and amenities that would attract new economic activity in the event of local economic decline;

- long distance from major markets indicates little likelihood of finding alternative employment or new economic opportunities in the event of a major lay-off;

- uncertain economics of the dominant activity as they relate to volatility of demand and price levels and expected depletion of the resource; and

- o relatively large potential risk exposure (i.e. insurance in force) to MIF.

For illustrative purposes, if this definition of special risk communities had been applied in the past 30 or so years, provincial/territorial governments and companies providing major employment would have been involved in tripartite risk sharing with the MIF in the following towns:

Buchans, Nfld.	Ignace, Ont.	Gold River, B.C.
Labrador City, Nfld.*	Manitouwadge, Ont.*	Granisle, B.C.
Wabush, Nfld.	Marathon/Hemlo, Ont.	Houston, B.C.
Chapais, Que.	Flin Flon, Man.	Kitimat, B.C.
Lebel-sur-Quevillon, Que.	Leaf Rapids, Man.	Logan Lake, B.C.*
Matagami, Que.	Lynn Lake, Man.	Mackenzie, B.C.*
Murdochville, Que.	Pinawa, Man.	Port Alice, B.C.
Port Cartier, Que.	Thompson, Man.	Port Hardy, B.C.
Schefferville, Que.	Uranium City, Sask.	Port McNeil, B.C.
Sept-Iles, Que.	Fort McMurray, Alta.	Sparwood, B.C.
Elliot Lake, Ont.*	Grande Cache, Alta.	Stewart, B.C.
	Elkford, B.C.	Tumbler Ridge, B.C.*
	Fort St. James, B.C.	Faro, Yukon*

* Indicates company guarantees still in effect. Company guarantees are also currently in place in Kitwanga, B.C. and Nanisivik, N.W.T.

While the above communities would have been designated as special risk communities at some point in time over the past 30 or so years, not all of them would still be considered as such if the same definition is applied against the conditions prevailing in these communities today. This is because several of them no longer possess the characteristics of a special risk community in the present stage of their economic cycle, and to the extent that the underlying conditions remain unchanged, they would not be the subject of tripartite risk sharing. Instead, they will be part of cross-subsidization as determined by normal NHA underwriting policy. Sept-Iles, for example, whose economy has undergone transformation is now a regional service centre. Others, such as Uranium City and Schefferville, because of reduced and stable population, now present acceptable potential risk exposure to the MIF. However, tripartite risk sharing will be the basis for NHA insurance in Faro and Marathon/Hemlo immediately because their economic characteristics today still indicate special risk and these two communities are presently experiencing expansion.

Other communities with similar economic characteristics may be added over time as CMHC becomes aware of any proposed creation of

new communities, or any other existing communities whose economy is experiencing major expansion, or whose major employers are seeking NHA insurance to facilitate divestiture of company housing stock. Projecting from today's conditions, the potential universe of special risk communities is likely to be very small over the forseeable future. This is because the level of new resource development for the remainder of this decade and beyond is anticipated to be lower than that experienced during the 1960s and 1970s. Furthermore, few new communities are likely to be created as a result of the present trend toward housing employees in temporary dwellings or nearby existing towns. The latter may become special risk communities as a result, depending on the magnitude of the population increase.

If the proposed special risk lending policy is introduced, existing company guarantees will be maintained until they expire and will not be re-negotiated while they are still in effect. When these company guarantees expire, the communities will be reassessed as to whether or not they still possess special lending risks and which therefore will be the subject of tripartite risk sharing.

TRIPARTITE RISK SHARING OPTIONS

Risk sharing with companies providing major employment has been the basic NHA lending policy in special risk communities since 1963. The study team report on housing of the Ministerial Task Force on Program Review recommended the continuation of risk sharing with companies which develop resources. While the company component in the risk sharing equation can be made more flexible, it remains to be a necessary but not sufficient condition for prudent lending in special risk communities.

Depending on the criteria and situation, there are two possible options to share risk with companies. CMHC could seek upfront sharing of premium deficiency from the company. Alternatively, CMHC could require the substitution of company guarantee for the sharing of premium deficiency so as to expedite the provision of NHA insurance where, for security reasons, the covenant from the parent company is needed.

The incorporation of provincial/territorial governments into the risk sharing equation is being proposed as a means to facilitate increased access to NHA-insured financing by borrowers living in special risk communities with economic characteristics suggesting a potential of unacceptable mortgage defaults and claim losses to the MIF. It can also provide the basis for enabling the MIF to assume the risks of mortgages made to those borrowers living but not being employed by companies operating in special risk communities.

There are many potential tripartite risk sharing mechanisms. One is the sharing of realized loan losses in excess of revenues generated by premiums. Another is the sharing of expected premium deficiencies upfront. To the extent that break-even premiums cannot be reasonably estimated because expected excess mortgage losses are largely indeterminable, the former approach is more appropriate than the latter. However, the two approaches are not mutually exclusive, and can be combined to form an optimal working model.

IMPLEMENTATION OPTIONS

There are two options in implementing tripartite risk sharing in special risk communities.

Expression of Intent

One option is the securing of an expression of intent from provincial/territorial governments to negotiate specific agreements with the MIF and companies providing the employment on a case-by-case basis and in accordance with a set of previously agreed upon issues to be negotiated. These issues include the operational definition of a special risk community, risk sharing formula, duration of agreement and safeguard.

Operating Agreement

An alternative option is to go beyond just committing the parties involved to and providing a process for negotiations. This option would involve working toward obtaining agreements on the parameters and the conditions which would automatically trigger the operationalization of tripartite risk sharing. Compared with the first option, the second option can minimize the problem of delays in construction caused by protracted negotiations. However, the first option has the advantage of being able to take into account the unique nature of each case. This is not so for the second option as agreements will be constructed to reflect typical applications.

REJECTED OPTIONS

The following two options to tripartite risk sharing in special risk communities have been considered and rejected on the grounds of the creation of unequal access to NHA-insured financing.

Higher Costs for Borrowers

Imposing larger downpayments requirements and more stringent borrowing terms would be a means to reduce default risks in special risk communities. Alternatively, borrowers could be

required to pay premium surcharges. These measures to shift insurance costs to borrowers have been considered and rejected on the grounds that they would create a level of unequal geographic access to mortgage financing which runs counter to the public policy rationale of NHA loan insurance. Additionally, access to home-ownership and rental production would be adversely affected, and thus could potentially hinder the availability of labour to support economic and community development.

Shifting Risks to Lenders

Shifting risks to lenders, by way of replacing the standard full coverage provided by NHA insurance with some form of limited liability coverage for mortgages initiated in special risk communities, is one option which has also been considered and rejected. There are various methods to shift risks to lenders through the limitation of liability. Deductibles are one. Another is the settlement of claims by paying a portion of the claim amount and allowing the claimant to retain ownership of the foreclosed property. From the lender's perspective, any limited liability coverage would remove the primary purpose of obtaining mortgage loan insurance. Some lenders would not lend as a result. Others who continue to make mortgages would have to impose interest rate surcharges or adopt more stringent loan qualification criteria to protect themselves against the residual risk. These lender reactions would generate unequal access to mortgage financing similar to that caused by shifting insurance costs to borrowers.

CONCLUSION

This paper has provided a proposal designed to increase borrower access to public mortgage loan insurance in communities where their economic characteristics suggest a potential of unacceptable defaults and mortgage claim losses to the MIF. Tripartite risk sharing is being proposed in response to the inappropriateness of continuing to implicitly subsidize special risk communities and because of the equal interest in and responsibility for economic and community developments by provincial/territorial governments and companies providing major employment.

Housing policy in special risk communities has not been limited to the provision of public mortgage loan insurance. Appendix 3 illustrates that various housing programs have also been used over the past years to meet local needs. Given the risk and cost involved in facilitating housing development, there is a clear need for concerted action from governments. A report prepared by the Canada Employment and Immigration Advisory Council on Canada's single-industry communities was presented to the

Minister of Employment and Immigration in February of this year. That report concluded that many single-industry communities have been unable to adjust to structural shifts and technological changes in the economy and, until recently, the end result would have been the movement of residents to seek employement elsewhere. Since the resource sector produces about 10 per cent of Canada's wealth, accounts for more than 40 per cent of Canada's exports, and involves about 25 per cent of Canada's non-urban population, the growth of resource-based communities should be facilitated.

Housing plays an important role in building and sustaining communities. In the present climate of limited government borrowing capability, the financing of housing development must continue to be provided primarily by the private sector. NHA mortgage loan insurance has been the enabling lever. In the future, without adversely affecting the soundness of the Mortgage Insurance Fund, commitment of companies, provincial and territorial governments will be required to ensure that Canadians living in special risk communities are adequately housed. It will require determination to reach a strong consensus as to the manner in which overall access to mortgage financing in these communities can be increased.

Over the next several months, CMHC will consult with interested and affected parties. Provincial and territorial governments will be consulted directly in bilateral meetings and their active inputs into the development of specific tripartite risk sharing agreements will be sought at the working committee level. Companies operating in special risk communities are an integral part of the consultation process and will be engaged by CMHC in discussions at an appropriate time, including umbrella groups such as Mining Association of Canada. Tripartite risk sharing will address the housing finance needs of borrowers living in special risk communities. Their views and concerns are expected to be represented by their local elected officials as well as organizations such as Federation of Canadian Municipalities and Canadian Association of Single Industry Towns. Finally, many special risk communities interact with other government agencies and departments. A consultative process in the absence of this input would not be complete. CMHC intends to seek advice from Energy, Mines and Resources Canada, Department of Regional Industrial Expansion and Employment and Immigration Canada.

APPENDIX 1

NHA RESOURCE-TOWN POLICY: 1963-78 VERSION

1. DEFINITION

A one-industry town is a town where the economy is dependent entirely or almost entirely on one principal industry, usually based on a primary resource, e.g. lumber, nickel, cooper, or coal mining.

2. POLICY

(1) News Towns

(a) Where a new town is created to service the operation of an industry, the ability of borrowers to repay National Housing Act (NHA) loans depends on the success of the industry's operation.

(b) The following courses of action are available where NHA loans for homeownership or rental housing are requested for a new one-industry town:

(i) Loans may be considered, without a guarantee, at levels based on the Corporation's judgment as to the degree of risk involved. This approach may result in reduced loan levels which will necessitate secondary financing by the industry concerned.

(ii) Loans may be considered at levels closely related to construction costs, provided the loans are made directly to the company or in some other way the company agrees to join in the mortgage covenant. However, the charter of most companies will not enable them to give such a covenant.

(iii) Loans at the levels mentioned in item (ii) preceding may also be considered, provided the company is willing to guarantee the Mortgage Insurance Fund against loss in the event of default and foreclosure. For home-ownership loans guarantee arrangements may be made either to cover losses up to $10,000 a loan for a 20-year period, or the total loss on each loans for a 10-year period. For rental loans the form and nature of the

guarantee is at a similar level, subject to negotiations for specific conditions.

(2) Existing Towns

(a) When a large industry decides to locate in an existing small community, or when an industry in a small community decides to expand, generally there will be no need for additional precautions in mortgage lending policy unless the activity of the industry creates an immediate need for a volume of housing equal to or in excess of 20% of the existing housing stock.

(b) Where the estimated increase in housing stock is at least 20%, loans may be considered as set out in paragraph (1)(b) preceding.

(3) Loans to Non Employees

Where an arrangement is made with a company in accordance with paragraph (1)(b)(ii) or (iii) preceding, the arrangement is to apply to loan made to provide accommodation for the company's employees only. Loans may also be made to other acceptable applicants, not covered by the arrangement, at the same loan level as for guaranteed loans to company employees.

3. PROCEDURE

(1) Preliminary Discussions

Where the local Manager is aware that loans under the NHA will be requested in areas which come within the definitions of a one-industry town, and where special lending precautions will be necessary, he is to arrange for preliminary discussions with officials of the industry concerned, to discuss the problems, explain lending policy and to provide a sample Agreement of the type which may be required, as illustrated in Appendix "A" to this Manual Instructions. This particular Guarantee Agreement is the one applicable to homeownership units. Agreements covering rental projects do not generally follow a standard form. Quite often they consist of the assignment to the Corporation of the rental entrepreneur's interest in an occupancy or income guarantee that he holds from the industry. The documentation of such arrangements is achieved through negotiations.

(2) Special Report

Following the interview, the local Manager is to submit a report by memorandum to the Director, Loans Division, giving information and recommendations on the following:

(a) location, name of industry, nature of product,

(b) housing needs for the industry's employees, short and long term,

(c) past and present residential construction statistics of the municipality,

(d) impact of the industry's housing problem on the economy and stability of the municipality,

(e) confirmation of the company's understanding of the guarantee requirement for homeownership,

(f) requirements for a special form of Agreement concerning rental loans.

(3) Action by the Director

When the preceding is received, the Director, Loans Division, will inform the local Manager of further steps to be taken.

(4) Agreements

When an Agreement is required, it is to be prepared by the Company concerned and submitted to the local Manager who is to send the Agreement with payments to the Director, Loans Division. The Director, Loans Division will review the Agreement and arrange for execution by the Corporation.

(5) Company Approval of Each Loan

The Agreement usually provides that the Company guarantee will apply only to those loans where the Company has specifically approved the loan for coverage under the guarantee. For each loan application the Company is to provide, in a form acceptable to the Corporation, its approval for placing the desired by the applicant under the Guarantee Agreement. The Corporation, at all times, reserves the right of approving or declining

any application for loan or for loan insurance. Letters of guarantee received from a company for a Corporation loan are to be filed on the mortgage administration file when it is established.

(6) The local Manager is to arrange to advise the Director, Mortgage Administration Division, on a monthly basis, by memorandum of all the loans (new or existing) made, amended or cancelled which come under the Guarantee Agreement.

4. DISCONTINUING REQUIREMENT FOR ONE-INDUSTRY TOWN GUARANTEE AGREEMENTS

The local Manager is to remain alert to the continuing need for including new housing under the company guarantee. Periodically an examination of the volume of construction in that area, the company's future expansion forecast, establishment of other industries in the area, and other pertinent factors is to be made. Where it is evident that the impact of the company's growth is no longer a prime factor in the stability of the town and the demand for new housing, and the local Manager is of the opinion that the requirement for including new housing loans under the Guarantee Agreement is no longer necessary, full particulars together with recommendations are to be sent to the Director, Loans Division, for a policy decision.

5. REMOVING LOANS FROM THE GUARANTEE AGREEMENT

Removing or releasing a loan from the Guarantee Agreement is not a general practice or policy of the Corporation. There may however, be circumstances where the industry, having placed a unit under guarantee wishes, for special reasons, to remove it from the guarantee and to make it available to a non-employee in a supporting service, e.g. lawyer, doctor, teacher, etc. Such requests, with the Manager's comments, are to be forwarded to the Director, Mortgage Administration Division, for consideration.

APPENDIX 2

NHA RESOURCE-TOWN POLICY: 1979-1983 VERSION

RESOURCE INDUSTRY GUARANTEES

POLICY

1. The Corporation may designate, as subject to the requirements of this policy, market areas identified as unduly dependant upon the activities of a single resource industry.

2. Except as provided in 3 following, a Resource Industry Guarantee is a pre-condition of the insuring of homeownership and rental loans for employee housing in designated areas.

3. No guarantee is required for a loan realistically related in amount to normal appraisal consideration, i.e. a low-ratio loan reduced because of location and market factors.

4. In areas designated by reasons of a zero or negative growth rate:

   - new construction loans will not be insured; and
   - existing housing loans will be insured only if previously NHA insured.

5. Whether subject to guarantee or not, no loan is to be insured with an amortization period in excess of the expected economic life of the resource.

6. The Corporation is prepared to renegotiate existing One-Industry Town agreements to the new Resource guarantee format if so requested by the industry.

BACKGROUND

7. The Mortgage Insurance Fund operates on a risk-averaging principle designed to average out, for a standard premium, variations of risk related to the quality of borrowers and securities in the context of a normal housing market. In abnormal markets, i.e. those wherein housing demand is directly stimulated or depressed by fluctuations in the level of production of a resource, supplementary protection of the MIF is necessary.

8. Conversion of One-Industry agreements to the new guarantee format may be advantageous to an industry in terms of contingent liability.

APPLICATION

9. DESIGNATION - POSITIVE GROWTH - Designation is to be recommended where the annual growth rate, real or projected, is 20% or more.

10. DESIGNATION - OTHER - Designation is to be recommended where the annual growth rate, real or projected, is zero or negative.

11. GUARANTEE AGREEMENT - The need for guarantee is evidenced by execution of a guarantee agreement (see Reference Information - Resource Industry Guarantee Agreement). Designation shall:

- apply for a minimum period of 24 months commencing with the date of Corporation approval to designate;
- expire automatically at the end of two years subject to extension as outlined below; and
- be extended for a further 24 month period if, within the 12 month period immediately preceding the expiry date of designation, the annual growth rate meets the designation criteria as prescribed above.

12. COVERAGE - The guarantee requirement shall apply to the insuring of loans to builders for sale or rental and to Resource Industry employees, for owner-occupancy housing, both new and existing in the case of positive growth designation and existing only in other cases.

13. FORM AND NATURE OF GUARANTEE - The Guarantee Agreement for owner-occupancy housing, will be in the form prescribed. (See Reference Information). It provides for an irrevocable undertaking by the Guarantor Company to purchase from the Mortgage Insurance Fund any unit acquired by the Fund during the life of the guaranteed loan.

14. PURCHASE PRICE - The purchase price will consist of the costs of acquisition together with interest, fees and charges paid by the Corporation. Also included are amounts disbursed by the Corporation for Management and leasing fees, and the care, maintenance and protection of the

property from the date of MIF claim to the date of conveyance subject to a mortgage back to CMHC. The mortgage will be in the amount of the principal that should be owing, as per a loan repayment schedule for the previous mortgage on the date for adjustment of interest of the new mortgage. The mortgage will bear the interest rate which was in effect on the original loan at the time of default and be amortized over the remaining even years of the original amortization period, but with a mortgage term of not less than 3 years.

15. TERM - Except as provided below, each loan subject to guarantee shall remain so subject for its total amortization period unless sooner paid in full.

16. RENTAL GUARANTEES - Agreements covering rental projects do not generally follow the standard format and often consist of an assignment to the Corporation of the entrepreneur's interest in an occupancy or income guarantee he holds from the Company. The documentation of such a guarantee is achieved through negotiation and the form is subject to approval of the Director, Direct and Insured Lending Division.

17. EXEMPTION - The Guarantee Agreement does not apply to loans made directly to the Resource Company or where the Resource Company agrees to join in the mortgage covenant.

18. RELEASE - Where a new housing unit built for sale and subject to guarantee is sold in the first instance to a purchaser, not employed by the Company or by a Company directly associated with the Guarantor Company, the Corporation may provide a Release of Guarantee to the Guarantor Company for that unit. In all other cases, the guarantee is to remain in effect for the life of the loan notwithstanding a subsequent resale of a housing unit to a person not employed by the Company or by a Company directly associated with the Guarantor Company.

APPENDIX 3

NHA HOUSING ACTIVITY (DWELLING UNITS), BY PROGRAM AND RESOURCE COMMUNITIES IN WHICH CMHC OBTAINED A COMPANY GUARANTEE
1968 TO 1985

Community	Non-Profit	Co-op	Entrepreneur	Public Housing Sec. 43	Sec. 58 Direct	Sec. 59 On-Reserve	G.P.M.	Sec. 6 Insured	AHOP	ARP
Labrador City	51	-	17	141	131	-	30	1254	1	16
New Glasgow	-	-	-	73	25	-	-	273	13	24
Belledune	-	-	-	15	1	-	-	7	-	-
Sept Iles	-	24	351	203	388	-	6	2111	239	259
Lebel sur Quevillon	-	-	-	-	15	-	4	186	41	-
Matagami	-	-	46	-	-	-	-	221	-	-
Ignace	-	-	-	-	5	1	1	565	18	38
Temagami	-	-	-	-	16	-	-	54	4	-
The Pas	-	-	-	51	-	2	-	735	10	-
Lynn Lake	-	-	-	-	1	-	-	57	-	-
Leaf Rapids	-	-	-	-	-	-	-	50	-	-
Rocanville	8	-	-	-	-	-	-	35	1	12
Ft. McMurray	-	-	-	-	-	-	-	2042	-	-
Whitecourt	-	-	-	-	-	-	1	575	2	-
Grand Cache	-	-	1	-	3	-	-	536	1	-
Rainbow Lake	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Houston	16	-	100	-	14	-	79	305	15	50
Ft. St. James	12	-	25	-	35	-	61	308	104	-
Granishe	-	-	-	-	26	-	-	302	5	-
Kelsey Bay	-	-	-	-	-	-	-	26	-	-
Gold River	-	-	-	-	-	-	-	175	55	-
Elkford	-	-	-	-	-	-	16	966	2	111
Yale District	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-
Mackenzie	-	-	-	-	8	-	40	1519	-	32
Kitwanga	-	-	-	-	-	-	-	17	2	-
Port Hardy	-	-	25	-	3	-	-	588	52	62
Rumble Beach	-	-	-	-	1	-	-	10	-	-
Logan Lake	-	-	-	-	23	-	-	707	2	-
Ashcroft	15	-	-	-	1	1	70	428	15	-
Merritt	-	-	1	-	27	8	-	803	143	50
Golden	-	-	-	-	-	-	34	374	-	-
Baffin Is.	4	-	1	159	25	-	-	1	-	-
TOTAL	106	24	566	642	748	16	342	15243	725	654

LIGNES DE CONDUITE RÉGISSANT L'ASSURANCE-PRÊT HYPOTHÉCAIRE LNH DANS LES COLLECTIVITÉS À HAUTS RISQUES

SUJET

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) travaille présentement à améliorer l'accès de l'emprunteur au financement hypothécaire assuré en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH) dans les collectivités où la situation économique indique qu'il y a possibilité d'un nombre élevé de défauts de paiement hypothécaire et de demandes de règlement auprès du Fonds d'assurance hypothécaire (FAH). En incluant les gouvernements des provinces et des territoires et les compagnies dispensant la majorité des emplois dans le partage des risques, le FAH peut assumer des risques qui vont au-delà de ses limites financières et l'assurance-prêt hypothécaire LNH peut permettre aux emprunteurs vivant dans des collectivités à hauts risques d'obtenir les mêmes modalités de financement hypothécaire que ceux qui vivent ailleurs.

HISTORIQUE

En mai 1986, la Société canadienne d'hypothèques et de logement amorçait, au nom du gouvernement fédéral, un examen consultatif de l'assurance-prêt hypothécaire publique. Les participants à cet examen, au demeurant unanimes sur beaucoup de points, ont insisté particulièrement sur le maintien de l'assurance-prêt hypothécaire comme le moyen de réaliser l'objectif fédéral qui consiste à favoriser l'accès à la propriété et à faciliter la construction de logements locatifs dans tout le pays.

Le 24 mars 1987, le gouvernement fédéral annonçait ses nouvelles orientations et initiatives en matière d'assurance LNH. L'égalité d'accès au financement hypothécaire dans toutes les régions du pays a été confirmée de nouveau comme le but politique premier de l'assurance-prêt hypothécaire publique. Pour atteindre ce but sans pour autant perdre de vue les contraintes se rapportant à l'autosuffisance du Fonds d'assurance hypothécaire (FAH), on a récemment annoncé des changements qui ajoutent trois éléments importants au programme:

Premièrement, il s'agit de produire des revenus excédentaires à partir des prêts à risques faibles entraînant peu de frais, pour renflouer, par voie d'interfinancement, les prêts à risques et à coûts élevés, et ce, grâce à l'introduction de nouveaux produits d'assurance et à la suppression de tout ce qui nuit à la concurrence. Ces deux mesures ont pour objet d'intéresser plus fortement à l'assurance LNH les emprunteurs à faibles risques, pour lesquels nos frais sont peu élevés.

Deuxièmement, on propose d'apporter des améliorations aux méthodes qui régissent actuellement la gestion des cas de défaut et les règlements d'assurance, afin de prévenir les cas de défaut dans certaines situations et réduire, dans d'autres situations, les pertes dues aux demandes de règlements.

Le troisième et dernier élément consiste à prendre des mesures spéciales propres à protéger le FAH des risques excessifs dans les situations où les risques courus sont impossibles à déterminer ou ne peuvent être couverts par des primes acceptables sur le marché. Ces trois mesures sont les suivantes:

- on cessera de subventionner les primes applicables au logement locatif et on offrira un programme d'assurance-prêt pour logement locatif uniquement sur la base des mérites économiques du projet et des risques encourus;

- dans les cas où l'assurance LNH porte sur des prêts hypothécaires accordés en vertu de nouveaux programmes à risques éventuellement élevés, financés par des subventions fédérales, le gouvernement devra accepter d'accorder des garanties distinctes;

- les emprunteurs qui vivent dans des collectivités à hauts risques auront un meilleur accès à l'assurance-prêt hypothécaire LNH dans les endroits où les gouvernements des provinces et des territoires et les entreprises dispensant la majorité des emplois auront consenti à partager les risques excessivement élevés avec le FAH.

Si l'interfinancement est la base qui permet de réaliser les objectifs de la politique en matière d'assurance-prêt publique et d'un FAH autosuffisant, les surplus réalisés grâce aux prêts à faibles risques et entraînant peu de frais ne sont pas assez importants pour permettre à l'assurance-prêt LNH de poursuivre des activités dont l'expérience acquise révèle qu'elles vont engendrer des pertes indéterminables; ce sont ces facteurs qui justifient l'obligation de diminuer les risques excessifs encourus par le FAH. À cause des limites très spécifiques imposées au principe de l'interfinancement, il faut des mesures compensatoires qui assurent à l'ensemble des emprunteurs canadiens l'égalité de l'accès au financement hypothécaire.

Eu égard à l'assurance-prêt hypothécaire dans les collectivités à hauts risques, la majorité des participants aux consultations de l'année dernière ont exprimé l'avis que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les principales entreprises installées dans les collectivités à hauts risques devraient partager les risques hypothécaires excessifs, étant donné qu'ils ont intérêt à favoriser le développement économique et

communautaire et qu'ils profitent également de ce développement. Ce point de vue corrobore le fait que l'objectif de l'assurance-prêt hypothécaire publique n'est pas d'accorder implicitement des subventions aux entreprises ou aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Si de telles subventions s'avèrent appropriées, elles doivent être dispensées de façon explicite par les ministères et organismes des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui disposent d'un tel mandat, et non pas par le FAH.

POLITIQUE DE PRÊT ANTÉRIEURE

Les risques hypothécaires varient d'une région à l'autre. À une extrémité de l'éventail des risques, on trouve un petit nombre de collectivités qui imposent au FAH un nombre inacceptable de défauts et de demandes de règlement. À la source de cette situation il y a l'absence d'une économie diversifiée et une vulnérabilité domestique aux facteurs adverses sur les scènes nationale et internationale, tout particulièrement aux facteurs qui engendrent la disparition ou la chute du courant économique principal producteur d'emploi. Citons en exemple l'épuisement des ressources primaires qui, par exemple, a entraîné la fermeture des mines de cuivre et de zinc à Buchans (Terre-Neuve), la faiblesse des marchés internationaux qui a donné lieu à la fermeture des mines de fer de Schefferville (Québec), à cause de la réduction de la demande pour l'acier sur les marchés mondiaux. Mentionnons également la concurrence que livrent les autres producteurs, concurrence qui a donné lieu à la fermeture d'une mine d'uranium à Uranium City (Saskatchewan), à cause de la découverte de riches gisements d'uranium, en surface, dans une autre région au nord de la province.

Durant les 30 dernières années, les prêts hypothécaires consentis dans les collectivités à hauts risques ont été régis par six politiques différentes. Ces politiques ont été appliquées à des collectivités nouvellement créées ou prenant de l'expansion, là où la base de l'économie découle de l'exploitation de mines, de forêts ou de ressources, dont la demande et les prix varient énormément. La chronologie suivante indique l'évolution de ces politiques:

1954 - 1957: La SCHL accordait aux compagnies d'exploitation des ressources, pour le logement des employés, des prêts directs représentant jusqu'à 80 p. 100 de la valeur de la propriété.

1958 - 1962: Les compagnies d'exploitation des ressources devaient obtenir des fonds du secteur privé pour le logement des employés.

1963 - 1978: En janvier 1963, la SCHL a exigé que le logement des employés dans les villes industrielles du secteur primaire soit garanti par la compagnie concernée. Ces garanties rendaient la compagnie responsable soit des pertes totales enregistrées sur une maison pendant une période de 10 ans, soit d'une perte maximum de 10 000 $ par logement sur une période de 20 ans (voir les détails à l'Annexe 1). Les garanties des prêts pour logements locatifs étaient les mêmes.

1978 - 1979: En avril 1978, la définition d'une ville industrielle du secteur primaire a été changée de manière à exiger la garantie de la compagnie dans les cas où les collectivités industrielles avaient un taux de croissance annuel de 20 p. 100 ou plus. Cette politique exigeait également que les compagnies s'engagent à acheter toute propriété saisie.

1979 - 1983: En juillet 1979, la définition a été modifiée de nouveau de manière à inclure les villes industrielles du secteur primaire dont la population était décroissante ou invariable. (Voir les détails à l'Annexe 2).

Depuis 1983: En 1983, la politique hypothécaire dans les villes industrielles du secteur primaire a été suspendue à cause du taux élevé des cas de défaut dans certaines villes industrielles. Dans l'intérim, la SCHL étudie les risques sur une base individuelle.

La plupart des garanties ont été obtenues entre 1963 et 1978. Cela confirme les hauts taux de développement du secteur primaire durant les années 1960 et 1970. Quelque 6 000 logements sont garantis en vertu de ces ententes. La plupart des garanties des compagnies s'adressaient à des villes du secteur primaire sises en Colombie-Britannique et en Alberta et la plupart sont aujourd'hui expirées. Depuis 1978, on n'a signé que quelques conventions de garantie couvrant des prêts assurés à Logan Lake (Colombie-Britannique), avec Lornex Mining; à Tumnbler Ridge (Colombie-Britannique), avec Quintette Mines; à Elliot Lake (Ontario), avec Denison Mines; à Manitouwadge (Ontario) avec Ontario Paper Company; à Faro (Yukon), avec Cyprus Anvil Company.

Les critères d'assurance et le processus suivi impliquent souvent des garanties consenties par les compagnies et ont protégé le FAH de façon adéquate pour une majorité de collectivités du secteur primaire désignées par la SCHL. Les statistiques dont nous disposons indiquent qu'au chapitre des défauts et des demandes de règlement les pertes auraient été considérablement plus élevées sans les garanties consenties par les compagnies. Cependant, les mêmes statistiques indiquent également que pour plusieurs collectivités, les défauts et les demandes de règlement sont demeurés très élevés malgré les garanties offertes par les compagnies. Les cas les plus remarquables sont ceux de Thompson (12,1 millions de dollars en demandes cumulatives de règlement, contre 1,1 million de dollars en primes et 276 logements en gardiennage et Labrador City (14,3 millions de dollars en demandes cumulatives de règlements, contre 0,5 million de dollars en primes et 88 logements en gardiennage). Parmi les raisons expliquant ces pertes importantes on trouve les suivantes:

- normalement, les garanties de compagnies obtenues par le FAH ne couvrent que les logements occupés par les employés de la compagnie. Il s'ensuit que le FAH est entièrement exposé aux risques des prêts accordés aux emprunteurs qui ne sont pas employés par la compagnie garante;

- les garanties des compagnies couvraient des prêts accordés durant la première étape de la création de la ville ou durant la phase d'expansion d'une collectivité existante parce qu'en général les prêts accordés durant les années ultérieures n'avaient pas à être garantis par la compagnie;

- l'autre problème tient à l'écart entre la période de garantie (normalement 10 ans) et la durée du prêt hypothécaire (normalement 25 ans) et cela a eu pour effet d'exposer le Fonds d'assurance hypothécaire au risque de voir la garantie expirer avant la fermeture de la ville ou l'apparition d'un ralentissement économique massif; et

- dans la mesure où cela offrait des avantages, certaines compagnies versaient les mensualités au nom de leurs employés dont les comptes hypothécaires étaient arriérés pour éviter les saisies avant l'expiration des garanties.

Il y a également eu d'autres cas de collectivités à hauts risques dont les demandes de règlement hypothécaire ont atteint un nombre inacceptable parce qu'aucune garantie n'avait été consentie par la compagnie. Mentionnons Port-Cartier (15,2 millions de dollars de demandes cumulatives de règlement, contre 0,5 million de dollars de primes et 846 logements en

gardiennage) et Sept-Îles (10,8 millions de dollars de demandes cumulatives de règlement, contre 1,1 million de primes et 295 logements en gardiennage). Enfin, à plusieurs occasions, si l'assurance-prêt LNH avait été activement offerte par suite de garanties consenties par les compagnies, certaines collectivités à hauts risques auraient pu subir des pertes importantes d'assurance, comme par exemple Schefferville et Uranium City.

POLITIQUE DE PRÊT PROPOSÉE

On devrait établir une nouvelle politique d'assurance-prêt hypothécaire LNH pour les collectivités à hauts risques; cette politique impliquerait, dans le partage des risques, le FAH, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les entreprises dispensant la majorité des emplois. Une collectivité à hauts risques est une collectivité nouvellement créée, une collectivité déjà existante qui connaît une forte expansion ou une collectivité dont les principaux employeurs demandent une assurance-prêt LNH afin de se départir plus facilement d'une bonne partie de leur inventaire de logements. Toutefois, les collectivités qui connaissent l'une ou l'autre de ces trois situations ne présentent pas les mêmes problèmes potentiels au FAH. La politique spéciale de prêts hypothécaires, telle que proposée, pourra être mise en vigueur si l'une ou l'autre des caractéristiques économiques suivantes distingue la collectivité à hauts risques:

- population relativement restreinte, ce qui explique l'absence d'économies d'échelle réalisées dans les centres urbains plus importants, et, conséquemment, spécialisation de la base de l'économie;

- petit nombre d'établissements au sein de groupes industriels et petit nombre de groupes industriels variés, ce qui indique un manque de diversité économique;

- peu ou pas d'infrastructure et de commodités communautaires susceptibles d'engendrer une nouvelle activité de l'économie dans l'éventualité d'une chute économique dans la collectivité;

- distance éloignée des principaux marchés, ce qui atteste le peu de possibilités de trouver des emplois de remplacement ou d'attirer de nouvelles sources d'emplois dans l'éventualité d'une mise à pied massive;

- incertitude économique du secteur dominant face à l'instabilité de la demande et des prix et à l'épuisement prévu des ressources; et

- représente un risque relativement important pour le FAH (en raison de l'assurance en vigueur).

Par exemple, si cette définition des collectivités à hauts risques avait été en vigueur dans les 30 dernières années ou à peu près, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les compagnies dispensant la majorité des emplois auraient partagé avec le FAH et de façon tripartite, les risques de l'assurance dans les villes suivantes:

Buchans (T.-N.)	Manitouwadge (Ont.)*	Granisle (C.-B.)
Labrador City (T.-N.)*	Marathon/Hemlo (Ont.)	Houston (C.-B.)
Wabush (T.-N.)	Flin Flon (Man.)	Kitimat (C.-B.)
Chapais (Qué.)	Leaf Rapids (Man.)	Logan Lake (C.-B.)*
Lebel-sur-Quevillon (Qué.)	Lynn Lake (Man.)	Mackenzie (C.-B.)*
	Pinawa (Man.)	Port Alice (C.-B.)
Matagami (Qué.)	Thompson (Man.)	Port Hardy (C.-B.)
Murdochville (Qué.)	Uranium City (Sask.)	Port McNeil (C.-B.)
Port Cartier (Qué.)	Fort McMurray (Alb.)	Sparwood (C.-B.)
Schefferville (Qué.)	Grande Cache (Alb.)	Stewart (C.-B.)
Sept-Îles (Qué.)	Elkford (C.-B.)	Tumbler Ridge (C.-B.)*
Elliot Lake (Ont.)*	Fort St-James (C.-B.)	Faro (Yukon)*
Ignace (Ont.)	Gold River (C.-B.)	

* Indique les villes où les garanties de compagnie sont toujours en vigueur. Certaines garanties de compagnie existent également à Kitwanga, C.-B. et à Nanisivik, T.N.O.

Les villes ci-haut mentionnées auraient été désignées collectivités à hauts risques durant les 30 dernières années mais elles ne seraient plus toutes ainsi désignées si on leur appliquait la même définition aujourd'hui. Cela s'explique du fait que plusieurs d'entre elles n'ont plus les caractéristiques d'une collectivité à hauts risques, au point où en est maintenant leur évolution économique; si les conditions retenues étaient les mêmes, elles ne feraient pas l'objet d'un partage tripartite des risques. Elles seraient plutôt soumises à l'interfinancement tel qu'établi par la politique prêt hypothécaire LNH. Par exemple, Sept-Îles a vu son économie se transformer et c'est aujourd'hui un centre régional de services. D'autres, comme Uranium City et Schefferville, à cause de leur population réduite et stable, représentent pour le FAH un risque potentiel de niveau acceptable. Cependant, pour les collectivités de Faro et Marathon/Hemlo, le partage tripartite des risques sera à la base de l'assurance-prêt hypothécaire LNH parce que leurs caractéristiques économiques représentent encore aujourd'hui un risque élevé et ces deux communautés connaissent actuellement une expansion.

D'autres collectivités ayant des caractéristiques similaires peuvent être ajoutées avec les années au fur et à mesure que la SCHL apprend qu'on propose la création de nouvelles villes ou

qu'il existe des collectivités dont l'économie connaît une expansion majeure ou dont les principaux employeurs demandent l'assurance-prêt hypothécaire LNH afin de se départir de leur inventaire de logements. À la lumière des conditions actuelles on peut prévoir que, dans un avenir rapproché, le nombre des collectivités à hauts risques sera très minime. Cela s'explique du fait que le niveau de développement du secteur primaire pour le reste de cette décennie et un peu plus encore sera sans doute plus bas qu'il ne l'a été durant les années 1960 et 1970. En outre, on peut prévoir que peu de nouvelles collectivités seront fondées puisque la tendance actuelle favorise le logement des employés dans des installlations temporaires ou dans des localités avoisinantes. Il se peut qu'en conséquence ces dernières deviennent à leur tour des collectivités à hauts risques, selon l'importance de l'accroissement de la population.

Si la politique de prêts hypothécaires à risque élevé telle que proposée est mise en vigueur, les garanties déjà consenties par les compagnies seront maintenues jusqu'à expiration et ne seront pas l'objet de renégociation. À leur expiration, les collectivités seront réévaluées afin de déterminer si oui ou non elles représentent un risque hypothécaire spécial, ce qui exigerait alors le partage tripartite des risques.

PARTAGE TRIPARTITE DES RISQUES

Depuis 1963, le partage des risques avec les compagnies qui dispensent la majorité des emplois a été à la base de la politique des prêts hypothécaires LNH dans les collectivités à hauts risques. Le rapport de l'équipe d'étude sur l'habitation du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes recommande que la politique de partage des risques avec les compagnies du secteur primaire se poursuive. Même si la part consentie par la compagnie dans le partage peut être rendue plus souple, il s'agit d'une condition nécessaire (mais non suffisante) permettant d'assurer avec prudence des prêts hypothécaires au sein des collectivités à hauts risques.

Selon les critères et la situation, il y a deux modalités de partage des risques avec les compagnies. La SCHL pourrait demander à la compagnie de partager les déficits dûs à l'insuffisance des primes. D'autre part, la SCHL pourrait exiger la substitution de la garantie consentie par la compagnie par le partage des déficits dûs à l'insuffisance des primes afin d'accélérer le processus d'assurance-prêt LNH là où, pour des raisons de sécurité, l'engagement de la compagnie mère est nécessaire.

L'adhésion des gouvernements provinciaux et territoriaux au système de partage des risques est proposée en tant que moyen visant à faciliter l'accès à l'assurance-prêt hypothécaire LNH, pour les emprunteurs vivant dans des collectivités à hauts risques et ayant des caractéristiques économiques susceptibles d'imposer au FAH un nombre inacceptable de défauts et de demandes de règlement. Cela peut également constituer la base grâce à laquelle le FAH pourrait éventuellement assumer le risque de prêts hypothécaires à des emprunteurs qui vivent dans des collectivités à hauts risques sans pour autant travailler pour les compagnies qui y opèrent.

Le partage tripartite des risques peut prendre plusieurs formes. L'une de ces formes consisterait à partager les pertes qui dépassent les recettes attribuées aux primes. L'autre consisterait à partager les déficits prévisibles résultant de l'insuffisance des primes. Parce que les primes qui couvriraient tous les frais ne peuvent pas être évaluées avec précision, les pertes hypothécaires étant elles-mêmes indéterminables, la première approche est mieux indiquée que la deuxième. Mais les deux approches sont compatibles et on peut les combiner pour constituer une méthode idéale.

MÉTHODES D'IMPLANTATION

Il y a deux méthodes d'implantation du partage tripartite des risques dans les collectivités à hauts risques.

Expression d'intention

On peut obtenir des gouvernements des provinces et des territoires qu'ils émettent une expression d'intention en vertu de laquelle ils s'engagent à négocier avec le FAH et les compagnies dispensant l'emploi des ententes spécifiques, sur une base individuelle, et selon des modalités déterminées sur les questions faisant l'objet des négociations. Parmi ces questions se trouvent la définition opérationnelle d'une collectivité à hauts risques, la formule de partage des risques, la durée de l'entente et la garantie.

Accord de principe

On peut également demander aux parties d'aller au-delà d'une simple promesse et du simple établissement d'un processus de négociations. Cette méthode consisterait à travailler à obtenir des ententes sur les paramètres et les conditions qui engageraient automatiquement la mise en vigueur du partage tripartite des risques. Comparée à la première méthode, celle-ci permet de réduire les retards de construction attribuables aux négociations prolongées. Cependant, la première méthode a l'avantage de permettre aux parties de tenir compte de la spécificité de chaque cas. Cela n'est pas le cas

de la deuxième méthode où les accords seront conçus pour des cas types.

MÉTHODES REJETÉES

Deux autres méthodes pouvant assurer le partage tripartite des risques dans les collectivités à hauts risques ont été examinées puis rejetées, parce qu'elles n'assuraient pas l'égalité d'accès à l'assurance hypothécaire LNH.

Coûts plus élevés pour les emprunteurs

Pour réduire les risques de défaut de paiement dans les collectivités à hauts risques, on pourrait exiger des versements initiaux plus élevés et imposer des critères d'emprunt plus sévères. D'autre part, on pourrait imposer aux emprunteurs des surprimes. Ces mesures alourdissent les coûts de l'assurance des emprunteurs; elles ont été examinées puis rejetées parce qu'elles créeraient l'inégalité d'accès au financement hypothécaire selon les régions et cela va à l'encontre de la politique à la base de l'assurance-prêt hypothécaire LNH. En outre, l'accès à la propriété et la construction de logements locatifs en seraient également affectés, ce qui risquerait de limiter la main-d'oeuvre nécessaire au développement économique et communautaire.

Transférer les risques aux prêteurs

On peut également faire passer les risques du côté des prêteurs en remplaçant la couverture complète garantie par l'assurance LNH par un genre quelconque de limitation de la responsabilité pour les prêts consentis dans les collectivités à hauts risques; cette méthode, également examinée, a été rejetée. Diverses méthodes permettent de faire passer les risques du côté des prêteurs en restreignant la responsabilité: les franchises, par exemple. On peut également régler les demandes en versant une partie du montant réclamé et en permettant au requérant de conserver la propriété du logement saisi. Du point de vue du prêteur, la limitation de responsabilité revient à éliminer le but premier de l'assurance-prêt hypothécaire. Certains prêteurs décideraient de ne plus fournir des prêts hypothécaires. D'autres se verraient obligés d'imposer des surcharges d'intérêt ou d'adopter des critères de prêts plus rigoureux pour se protéger contre les risques résiduels. Ces réactions auraient des répercussions aussi défavorables que celles de la formule du partage des coûts de l'assurance avec les emprunteurs.

CONCLUSION

Ce document de travail formule une proposition conçue pour améliorer l'accès des emprunteurs à l'assurance-prêt hypothécaire dans les collectivités dont les caractéristiques économiques présentent la possibilité d'un nombre élevé de défauts ou de demandes de règlements auprès du FAH. Le partage tripartite des risques est une solution adéquate compte tenu du fait que l'on ne peut plus continuer de subventionner implicitement les collectivités à hauts risques; mentionnons également que les gouvernements provinciaux et territoriaux de même que les compagnies qui dispensent la majorité des emplois ont, face au développement économique et communautaire, des intérêts et des obligations similaires.

La politique du logement dans les collectivités à hauts risques ne s'est pas bornée à l'assurance-prêt hypothécaire publique. L'Annexe 3 montre qu'au cours des années écoulées, on a utilisé différents programmes de logement pour répondre aux besoins locaux. Eu égard aux risques courus et aux coûts engagés pour faciliter l'aménagement résidentiel, il est indispensable que les gouvernements s'entendent pour agir de concert. Selon un rapport présenté en février dernier au ministre de l'Emploi et de l'Immigration par le Conseil consultatif d'Emploi et Immigration Canada, bien des collectivités mono-industrielles ont été incapables de s'adapter aux fluctuations structurelles et aux changements technologiques qui se sont produits dans l'économie, ce qui a incité leurs résidents, jusqu'à tout récemment, à chercher du travail dans d'autres collectivités. Étant donné que le secteur industriel primaire représente environ 10 p. 100 des ressources du Canada, assure plus de 40 p. 100 des exportations canadiennes et touche environ 25 p. 100 de la population non urbaine du Canada, il est nécessaire d'encourager la croissance des collectivités industrielles du secteur primaire.

Le logement joue un rôle important dans la création et le développement des collectivités. Dans le contexte actuel qui limite la faculté d'emprunt du gouvernement, le financement du logement doit continuer à être assuré principalement par le secteur privé. L'assurance-prêt hypothécaire en vertu de la LNH a joué un rôle catalyseur. Pour que ce rôle se poursuive sans nuire à la santé financière du Fonds d'assurance hypothécaire, il faut que les compagnies et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'engagent à fournir un logement convenable aux Canadiens qui vivent dans des collectivités à hauts risques. Il faudra faire preuve de détermination afin d'en venir à un consensus sur les façons à adopter pour donner à tous ceux qui vivent dans ces collectivités un meilleur accès au financement hypothécaire.

Durant les mois qui viennent, la SCHL fera des consultations auprès des parties concernées et intéressées. Les gouvernements provinciaux et territoriaux seront consultés dans des réunions bilatérales et leur contribution active à l'élaboration d'ententes spécifiques en matière de partage tripartite des risques sera demandée au niveau du comité de travail. Les compagnies opérant dans les collectivités à hauts risques sont partie intégrante du processus de consultation et, en temps opportun, la SCHL les consultera, y compris les groupes de coordination, comme par exemple, l'Association minière du Canada. Le partage tripartite des risques permettra aux emprunteurs qui vivent dans les collectivités à hauts risques d'obtenir du financement hypothécaire en fonction de leurs besoins. On compte obtenir leurs points de vue par le truchement de leurs dirigeants élus et des organismes qui les représentent, comme par exemple, la Fédération canadienne des municipalités et l'Association canadienne des villes mono-industrielles. Enfin, bon nombre de collectivités à hauts risques travaillent en collaboration avec d'autres ministères et organismes du gouvernement. La SCHL sollicitera également les conseils d'Énergie, Mines et Ressources Canada, du ministère de l'Expansion industrielle régionale et d'Emploi et Immigration Canada.

ANNEXE 1

LIGNES DE CONDUITE RÉGISSANT LES PRÊTS LNH DANS LES VILLES INDUSTRIELLES DU SECTEUR PRIMAIRE : VERSION 1963-1978

1. DÉFINITION

Une ville mono-industrielle s'entend d'une agglomération dont l'économie dépend entièrement ou presque d'une industrie unique spécialisée normalement dans l'exploitation des ressources primaires : bois, nickel, cuivre, mine de charbon, etc.

2. LIGNES DE CONDUITE

(1) Nouvelles villes

(a) Dans le cas où une ville est créée pour servir à l'exploitation d'une industrie, l'aptitude des emprunteurs à rembourser les prêts accordés en vertu de la LNH dépend du succès de l'exploitation de l'industrie.

(b) Voici les lignes de conduite à suivre lorsque des prêts LNH pour l'accession à la propriété ou la construction de logements locatifs sont demandés à l'occasion de la création d'une nouvelle ville mono-industrielle :

(i) Les prêts peuvent être consentis sans garantie selon des limites déterminées en fonction du niveau du risque tel qu'il est estimé par la Société. Cette méthode peut donner lieu à la réduction du montant des prêts, ce qui nécessiterait un financement secondaire de la part de l'industrie concernée.

(ii) On peut consentir des prêts dont le montant correspond aux coûts de construction, à condition que ces prêts soient accordés directement à la compagnie ou que cette dernière accepte d'être partie au contrat hypothécaire. Toutefois, le statut de la plupart des compagnies interdit ce genre d'engagement.

(iii) On peut également consentir des prêts du niveau mentionné dans l'alinéa 2 ci-dessus, à condition que la compagnie soit disposée à dédommager le Fonds d'assurance

hypothécaire de toutes pertes en cas de défaut et de saisie. Pour les prêts d'accession à la propriété, des accords de garantie peuvent être conclus soit pour couvrir des pertes jusqu'à concurrence de 10 000 $ par prêt sur une période de 20 ans, soit pour couvrir le total des pertes d'un prêt sur un période de 10 ans. Pour les prêts destinés à la construction de logements locatifs, la forme et la nature de la garantie sont analogues, sous réserve de négociations au sujet des conditions particulières du prêt.

(2) Villes existantes

(a) Quand une grande entreprise décide de s'intaller dans une petite collectivité existante, ou quand une entreprise installée déjà dans une petite collectivité décide d'étendre ses activités, il n'est généralement pas nécessaire de prendre des précautions supplémentaires concernant la politique des prêts hypothécaires, à moins que l'activité de l'entreprise ne crée un besoin immédiat d'un volume de logements de 20 pour cent au plus par rapport au parc de logements existants.

(b) Quand l'accroissement estimatif du parc de logements est d'au moins 20 pour cent, on peut consentir des prêts selon les modalités précisées dans l'alinéa (1)b) ci-dessus.

(3) Prêts à des personnes autres que les employés

Dans le cas où une entente est passée avec une compagnie conformément au sous-alinéa (1)b)(ii), cette entente s'applique aux prêts consentis pour fournir des logements aux employés de la compagnie seulement. Des prêts peuvent également être accordés à d'autres requérants admissibles, non couverts par l'entente, selon les modalités des prêts garantis accordés aux employés de la compagnie.

3. MÉTHODE

(1) Consultations préliminaires

Si le directeur de succursale constate que des prêts en vertu de la LNH seront demandés dans des régions qui répondent à la définition d'une ville mono-industrielle et que des précautions

particulières doivent être prises à ce sujet, il doit organiser des réunions préliminaires avec les responsables de l'industrie concernée afin de discuter les problèmes, d'expliquer la politique d'emprunt et de fournir un exemplaire de la convention de garantie qu'il y aurait lieu d'établir (voir un exemplaire de cette convention dans l'annexe A du présent manuel). Cette convention de garantie particulière estapplicable aux prêts pour l'accession à la propriété. D'une manière générale, les conventionsrelatives au logement locatif n'ont pas une forme normalisée. Très souvent, elles consistent en un document par lequel le constructeur s'engage à céder à la Société les garanties d'occupation et de revenu qu'il a obtenues de la compagnie concernée. La documentation de ces ententes se fait par suite d'une série de négociations.

(2) Rapport spécial

Après ces réunions, le directeur de succursale doit présenter au directeur, Division des prêts, un rapport renfermant des informations et des recommandations au sujet des question suivantes :

(a) endroit, nom de l'industrie, nature du produit,

(b) besoins à court et à long terme des employés de l'industrie, en matière de logement,

(c) statistiques municipales des projets de construction résidentielle passés et présents,

(d) répercussions du problème de logement des employés de l'industrie sur l'économie et la stabilité de la municipalité,

(e) confirmation que la compagnie comprend les obligations qu'elle doit remplir relativement à la garantie des prêts pour l'accession à la propriété,

(f) besoin d'une forme particulière de convention concernant les prêts pour les logements locatifs.

(3) Mesures prises par le directeur

Après réception des documents susmentionnés, le directeur, Division des prêts, informe le directeur

de succursale des mesures supplémentaires à prendre.

(4) Conventions

Quand une convention est requise, elle doit être préparée par la compagnie concernée et présenté au directeur de succursale. Ce dernier envoie la convention avec les paiements au directeur, Division des prêts. Le directeur, Division des prêts, examine la convention et prend les arrangements nécessaires en vue de sa signature par la Société.

(5) Approbation de chaque prêt par la compagnie

Il est normalement stipulé dans la convention que la garantie de la compagnie s'applique uniquement aux prêts que la compagnie aura particulièrement approuvés à cette fin. La compagnie doit fournir pour chaque prêt, d'une manière jugée acceptable par la Société, un document par lequel elle consent que le prêt demandé soit couvert par la convention de garantie. La Société se réserve toujours le droit d'approuver ou de refuser une demande de prêt ou d'assurance-prêt. Les lettres de garantie reçues d'une compagnie pour un prêt consenti par la Société doivent être placées dans le dossier d'administration du prêt hypothécaire sitôt que ce dossier est établi.

(6) Le directeur de succursale est tenu de présenter mensuellement au directeur, Division de l'administration des prêts hypothécaires, un rapport de tous les prêts (nouveaux ou existants) accordés, modifiés ou annulés qui sont couverts par la convention de garantie.

4. CIRCONSTANCES OÙ LES CONVENTIONS DE GARANTIE NE SONT PLUS NÉCESSAIRES DANS UNE VILLE MONO-INDUSTRIELLE

Le directeur de succursale doit suivre constamment les circonstances qui nécessitent l'inclusion de nouveaux logements dans la convention de garantie conclue avec la compagnie. À cette fin, il procède périodiquement à l'analyse de facteurs tels que le volume des travaux de construction dans la région, les projets d'expansion de la compagnie, l'établissement d'autres compagnies dans la région et ainsi de suite. Lorsqu'il est démontré à l'évidence que la croissance de la compagnie n'est plus un facteur déterminant de la stabilité de la ville et de la demande de nouveaux logements et lorsque le directeur de succursale local est d'avis qu'il n'est plus nécessaire

d'exiger la garantie de la compagnie pour les prêts destinés à l'acquisition de nouveaux logements, un rapport circonstancié accompagné de recommandations, doit être envoyé au directeur, Division des prêts, en vue de déterminer la ligne de conduite à suivre.

5. ÉLIMINATION DE PRÊTS COUVERTS PAR LA CONVENTION DE GARANTIE

Les pratiques et lignes de conduite en vigueur à la Société ne prévoient pas l'élimination d'un prêt couvert par la convention de garantie. Il arrive cependant que la compagnie qui a garanti un logement donné décide, pour des raisons particulières, de ne plus garantir ce logement et le mettre à la disposition d'une personne qui n'est pas employée par elle et qui offre un service de soutien (par exemple, un avocat, un médecin, un instituteur, etc.). Les demandes de ce genre doivent être présentées pour examen, avec les commentaires du directeur de succursale, au directeur, Division de l'administration des prêts hypothécaires.

ANNEXE 2

LIGNES DE CONDUITE RÉGISSANT LES PRÊTS LNH DANS LES VILLES INDUSTRIELLES DU SECTEUR PRIMAIRE : VERSION 1979-1983

CONVENTIONS DE GARANTIE TOUCHANT LES INDUSTRIES DU SECTEUR PRIMAIRE

LIGNES DE CONDUITE

1. Pour les besoins des présentes lignes de conduite, la Société peut désigner des zones du marché comme des régions dépendant excessivement des activités d'une seule industrie du secteur primaire.

2. Sauf dans les cas prévus par l'alinéa 3 ci-après, la garantie de l'industrie du secteur primaire est une des conditions préablables de l'assurance des prêts accordés pour le logement des employés (accession à la propriété ou logements locatifs) dans les régions désignées.

3. Aucune garantie n'est requise lorsqu'il s'agit d'un prêt dont le montant est déterminé rationnellement en fonction des modalités normales d'évaluation, c'est-à-dire un prêt à faible rapport prêt-valeur qui est réduit en raison de l'emplacement et de la situation du marché.

4. Dans les régions désignées à cause d'un taux de croissance nul ou négatif :

   - o les prêts pour la construction de nouveaux logements ne sont pas assurés; et

   - o les prêts pour l'acquisition de logements existants sont assurés uniquement dans le cas où ils ont bénéficié antérieurement de l'assurance LNH.

5. Aucun prêt, qu'il soit garanti ou non, ne peut être assuré pour une période d'amortissement dépassant la durée économique des ressources.

6. La Société est disposée à négocier de nouveau, si la compagnie concernée le demande, les conventions de garantie en vigueur dans une ville mono-industrielle, selon les dispositions des nouvelles conventions.

HISTORIQUE

7. Le Fonds d'assurance hypothécaire fonctionne selon le

principe du risque moyen, qui consiste à établir une prime standard pour les divers risques se rapportant à la qualité des emprunteurs et des garanties dans le contexte d'un marché de logement normal. Dans les marchés exceptionnels, c'est-à-dire les marchés où la demande de logement est directement stimulée ou freinée par les fluctuations du niveau de production d'une ressource, une protection supplémentaire du FAH est nécessaire.

8. Dans les villes mono-industrielles, la transformation des conventions de garantie en fonction des dispositions des nouvelles conventions peut procurer des avantages à une industrie sur le plan du passif éventuel.

APPLICATION

9. DÉSIGNATION - TAUX DE CROISSANCE POSITIF - La désignation est recommandée dans le cas où le taux de croissance annuel, réel ou prévisible, est de 20 pour cent ou plus.

10. DÉSIGNATION - AUTRES - La désignation est à recommander lorsque le taux de croissance annuel, réel ou prévisible, est nul ou négatif.

11. CONVENTION DE GARANTIE - Le besoin de la garantie est démontré par la signature d'une convention de garantie (voir Renseignements - Convention de garantie touchant les industries du secteur primaire).

- o la désignation s'applique sur une période minimum de 24 mois, à compter de la date de l'approbation de la Société;
- o la désignation expire automatiquement après une période de deux ans, à moins d'une prolongation selon les dispositions décrites ci-après; et
- o la désignation sera prolongée pour une période supplémentaire de 24 mois si, dans la période de 12 mois qui précède immédiatement la date d'expiration de la désignation, le taux de croissance annuel répond aux critères de désignation susmentionnés.

12. COUVERTURE - La condition de garantie s'applique à l'assurance des prêts accordés aux constructeurs de logements destinés à la vente ou à la location et à l'assurance des prêts accordés aux employés de l'industrie du secteur primaire pour l'acquisition de logements nouveaux ou existants qu'ils occuperont, dans le cas d'un taux de croissance positif, et seulement pour l'acquisition de logements existants, dans les autres cas.

13. FORME ET NATURE DE LA GARANTIE - La convention de garantie pour les prêts destinés à l'acquisition d'une propriété sera dans la forme prescrite (voir Renseignements). En vertu de cette convention, la compagnie garante s'engage d'une manière irrévocable à acheter au Fonds d'assurance hypothécaire tout logement acquis par le Fonds durant le terme du prêt garanti.

14. PRIX D'ACHAT - Le prix d'achat couvre les coûts d'acquisition ainsi que l'intérêt, les droits et les charges payés par la Société. Il comprend également les montants déboursés par la Société pour les droits de gestion et de location et pour l'entretien et la protection de la propriété depuis la date de la demande de règlement au FAH jusqu'à la date de cession, achat étant financé au moyen d'un emprunt hypothécaire contracté auprès de la SCHL. Le prêt hypothécaire correspondra au montant du principal qui serait dû, selon le calendrier de remboursement du prêt hypothécaire antérieur, à la date d'ajustement de l'intérêt du nouveau prêt hypothécaire. Le prêt hypothécaire sera chargé du taux d'intérêt qui était appliqué au prêt initial à la date de défaut et sera amorti sur le nombre restant d'années entières de la période d'amortissement initiale, mais avec un terme hypothécaire de trois ans au moins.

15. TERME - Sauf dans les cas mentionnés ci-après, chaque prêt sujet à la garantie demeurera ainsi, durant toute la période de son amortissement, à moins qu'il ne soit payé intégralement à une date antérieure.

16. GARANTIE DES LOGEMENTS LOCATIFS - D'une manière générale, la convention de garantie des ensembles de logements locatifs n'a pas une forme normalisée. Il s'agit souvent d'un document par lequel le constructeur cède à la Société les garanties d'occupation ou de revenu qu'il détient de la compagnie. Ce document est établi par suite d'une série de négociations et sa forme doit être approuvée par le directeur, Division des Prêts directs et assurés.

17. EXEMPTION - La convention de garantie ne s'applique pas aux prêts accordés directement à la compagnie du secteur primaire ou dans les cas où cette compagnie du secteur primaire accepte d'être partie au contrat hypothécaire.

18. LIBÉRATION - Lorsqu'un nouveau logement construit en vue de la vente et sujet à la garantie est vendu en premier lieu à une personne non employée par la compagnie ou par une compagnie directement associée avec la compagnie garante, la Société peut accorder à la compagnie garante une libération de garantie par rapport au logement en question. Dans tous les autres cas, la garantie doit

demeurer en vigueur pour la durée du prêt, même si le logement concerné est revendu ultérieurement à une personne non employée par la compagnie ou par une compagnie directement associée avec la compagnie garante.

AVANCES ET RETENUES

RETENUES DE GARANTIES

LIGNE DE CONDUITE

1. Il incombe aux prêteurs agréés d'assumer la responsabilité des retenues de garanties.

APPLICATION

2. Dans la pratique, bien des prêteurs négligent entièrement cette mesure de sécurité et n'imposent pas une retenue de garantie. Le système d'inspection mis en oeuvre par la Société fournit cependant une date d'achèvement à partir de laquelle on peut calculer la période de retenue, si le prêteur décide de prendre cette mesure.

ANNEXE 3

ACTIVITÉ RÉSIDENTIELLE LNH (UNITÉS DE LOGEMENT), PAR PROGRAMME ET PAR VILLES À INDUSTRIE UNIQUE DANS LESQUELLES LA SCHL A OBTENU DES GARANTIES DE COMPAGNIE 1968 À 1985

Collectivités	Sans but lucratif	COOP	Entrepreneur	Logement public Sec. 43	Sec. 58 directs	Sec. 59 dans réserves	PIPP	Sec. 6 Assurés	PAAP	PALL
Labrador City	51	-	17	141	131	-	30	1,254	1	16
New Glasgow	-	-	-	73	25	-	-	273	13	24
Belledune	-	-	-	15	1	-	-	7	-	-
Sept Iles	-	24	351	203	388	-	6	2,111	239	259
Lebel sur Quevillon	-	-	-	-	15	-	4	186	41	-
Matagami	-	-	46	-	-	-	-	221	-	-
Ignace	-	-	-	-	5	1	1	565	18	38
Temagami	-	-	-	-	16	-	-	54	4	-
The Pas	-	-	-	51	-	2	-	735	10	-
Lynn Lake	-	-	-	-	1	-	-	57	-	-
Leaf Rapids	-	-	-	-	-	-	-	50	-	-
Rocanville	8	-	-	-	-	-	-	35	1	12
Ft. McMurray	-	-	-	-	-	-	-	2,042	-	-
Whitecourt	-	-	-	-	-	-	1	575	2	-
Grand Cache	-	-	1	-	3	-	-	536	1	-
Rainbow Lake	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Houston	16	-	100	-	14	-	79	305	15	50
Ft. St. James	12	-	25	-	35	-	61	308	104	-
Granishe	-	-	-	-	26	-	-	302	5	-
Kelsey Bay	-	-	-	-	-	-	-	26	-	-
Gold River	-	-	-	-	-	-	-	175	55	-
Elkford	-	-	-	-	-	-	16	966	2	111
Yale District	-	-	-	-	-	-	-	11	-	-
Mackenzie	-	-	-	-	8	-	40	1,519	-	32
Kitwanga	-	-	-	-	-	-	-	17	2	-
Port Hardy	-	-	25	-	3	-	-	588	52	62
Rumble Beach	-	-	-	-	1	-	-	10	-	-
Logan Lake	-	-	-	-	23	-	-	707	2	-
Ashcroft	15	-	-	-	1	1	70	428	15	-
Merritt	-	-	1	-	27	8	-	803	143	50
Golden	-	-	-	-	-	-	34	374	-	-
Baffin Is.	4	-	1	159	25	-	-	1	-	-
TOTAL	**106**	**24**	**566**	**642**	**748**	**16**	**342**	**15,243**	**725**	**654**